

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

Тебаев Дидар Болатович

**Конституционно-правовой статус высшего должностного лица
Республики Казахстан**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2023

Диссертация подготовлена на кафедре правовых основ управления факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель – *Лексин Иван Владимирович*
доктор юридических наук, доцент

Официальные оппоненты – *Осавелюк Алексей Михайлович*
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)», кафедра конституционного и
муниципального права, профессор;

– *Безруков Андрей Викторович*
доктор юридических наук, доцент,
ФГКОУ ВО «Сибирский юридический
институт Министерства внутренних дел
Российской Федерации», кафедра
государственно-правовых дисциплин,
профессор;

– *Старостина Инга Анатольевна*
кандидат юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВО «Московский государственный
университет имени М.В. Ломоносова»,
кафедра конституционного и муниципального
права юридического факультета, доцент.

Защита диссертации состоится «21» сентября 2023 г. в 16 часов 30 минут на заседании диссертационного совета МГУ.051.4 Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13-14, 4-й учебный корпус, Юридический факультет, ауд. 536а.

E-mail: dissovet@law.msu.ru.

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на портале: <https://dissovet.msu.ru/dissertation/051.4/2599>.

Автореферат разослан «___» _____ 2023 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент

А.А. Троицкая

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Развитие конституционно-правового статуса высшего должностного лица Республики Казахстан выступает одним из ключевых факторов, определяющих вектор развития внутренней и внешней политики государства. С момента обретения независимости и по настоящее время правовое положение высшего должностного лица Республики Казахстан вызывало и вызывает дискуссии в казахстанской юридической науке. По мнению некоторых авторов, Президент Республики Казахстан возвышается над ветвями государственной власти, тогда как другие специалисты не видят оснований для этого. Как бы то ни было, Президент занимает центральное место в системе органов государственной власти, наделен Конституцией значимыми функциональными ролями и, одновременно с этим, де-факто руководит деятельностью исполнительной ветви власти.

Такое двойственное положение Президента Республики Казахстан в системе органов государственной власти связано с историей формирования и становления института Президента (согласно Конституции Республики Казахстан 1993 года Президент возглавлял исполнительную ветвь власти). Придание Президенту ведущей роли в государственном механизме и становление его как ключевого единоличного органа государственной власти было обусловлено политико-правовыми и социально-экономическими причинами, в том числе неспособностью Верховного Совета Казахской ССР (позже – Верховным Советом Республики Казахстан) к оперативному решению политических, экономических и социальных проблем в первой половине 1990-х гг.

Предпринимавшиеся попытки повысить роль Парламента в системе разделения властей, закрепить механизмы ответственности Правительства, реформирование местного управления и самоуправления не привели к су-

щественному изменению положения главы государства. Более того, на протяжении 1995-2022 гг. Президент де-факто руководил деятельностью Парламента (был председателем политической партии, занимавшей и занимающей большинство мест в Парламенте), Правительства и органов судебной власти (посредством кадровых полномочий). Эти обстоятельства способствовали появлению проблем в функционировании самого института президентства (например, неисполнение поручений Президента или их формальное исполнение).

Актуальность темы исследования также определяется недавним транзитом власти. В 2019 году впервые с момента обретения независимости Республики Казахстан Президент Республики Казахстан сложил свои полномочия и в последующем был избран второй и действующий на текущий момент Президент. За этот период поэтапно произошел переход власти к действующему главе государства, включая председательство в Ассамблее народа Казахстана, Совете Безопасности Республики Казахстан. Конституционная реформа затронула, в частности, срок полномочий Президента, систему ограничений, связанных с замещением данной должности, его взаимоотношения с акимами и маслихатами и ряд других вопросов.

За последний год правовой статус высшего должностного лица Республики Казахстан подвергся значительным изменениям во многом спровоцированным социально-экономическим и политико-правовым кризисом начала 2022 года. Они в первую очередь привели к усилению влияния Мажилиса Парламента Республики на Правительство, повышению самостоятельности Парламента Республики (в большей степени нижней палаты) и местных представительных и исполнительных органов. Также был воссоздан независимый, формируемый Президентом и Парламентом Республики Казахстан, орган конституционного контроля.

Однако с учетом проведенной конституционной реформы 2022 года за Президентом Республики сохранены ключевые функциональные роли в государстве, он занимает ключевое положение в системе органов государ-

ственной власти, имеет значительное влияние на большинство органов государства.

Научная разработанность темы диссертационного исследования.

В литературе вопросам становления и развития конституционно-правового статуса высшего должностного лица государства посвящено большое количество трудов.

В силу непосредственной связи института президентства философскими основами государственности и с теорией разделения властей для исследования большой интерес представляют труды Аристотеля, Марсилия Падуанского, Николая Кузанского, Джона Локка, Жан-Жака Руссо, Бенжамена Констан, Ш.Л. Монтескье и др., а также работы А.С. Алексеева, Ф.Ф. Кокошкина, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского и др.

Ведущие ученые России, Казахстана и других стран – С.А. Авакьян, А.С. Автономов, Адилова К.А., К.К. Айтхожин, С.С. Алексеев, Г.А. Алибаева, Л.К. Амандыкова, С.К. Амандыкова, К.В. Арановский, А.Ш. Артюнан, Г.В. Атаманчук, М.В. Баглай, О.О. Базина, Ж.Н. Баишев, М.Т. Баймаханов, Д.М. Баймаханова, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, А.В. Безруков, Е.Г. Белькова, О.А. Блинова, Н.В. Бобракова, Н.А. Богданова, Н.И. Бородина, Г.С. Брыксина, Н.В. Бутусова, Т.М. Бялкина, А.В. Венедиктов, В.А. Винокуров, Н.В. Витрук, Л.Д. Воеводин, Б.Н. Габричидзе, Т.С. Донаков, Р.В. Енгибарян, Л.Т. Жанузакова, С.К. Жетписов, К.Д. Жоламан, С.З. Зиманов, Х.Ч. Исмаилова, Н.Х. Калишева, А.Т. Карасев, Д.А. Каримов, С.Ю. Кашкин, П.Н. Кобец, Д.А. Ковачев, О.А. Кожевников, Е.И. Козлова, А.Н. Кокотов, А.В. Колесников, Е.И. Колюшин, В.В. Комарова, А.А. Кондрашев, О.К. Копабаев, А.К. Котов, Е.А. Кравцова, М.А. Краснов, Е.К. Кубеев, Е.В. Кукушкин, М.И. Кукушкин, О.Е. Кутафин, П.А. Кучеренко, Б.М. Лазарев, А.Н. Лебедев, Ю.И. Лейбо, И.В. Лексин, В.О. Лучин, В.В. Маклаков, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, А.Н. Мещеряков, Ю.И. Мигачев, А.В. Мицкевич, А.А. Мишин, А.С. Морозова, К.С. Мусин, А.В. Нечкин, А.М. Николаев, Л.А. Окуньков, А.М. Осавелюк, Е.А. Осавелюк,

С.А. Осетров, О.Е. Петрунина, Л.Л. Попов, Н.В. Постовой, С.В. Пронкин, В.И. Радченко, Ф.М. Решетников, Б.В. Россинский, А.Н. Сагиндыкова, Ж.Т. Сайрамбаева, Г.С. Сапаргалиев, Р.К. Сарпеков, С.С. Сартаев, Н.А. Сахаров, И.Г. Скороход, А.Б. Сманова, В.М. Соколов, Ю.Н. Стариков, Б.А. Страшун, А.У. Тагаев, Э.В. Тадевосян, Ж.К. Тасым, С.В. Тихомиров, Ю.А. Тихомиров, С.Ф. Ударцев, Т.Я. Хабриева, И.Д. Хутинаев, А.И. Черкасов, А.Г. Чернявский, В.Е. Чиркин, Л.М. Энтин и др. – в своих трудах представили теоретические основы учения о государственном управлении, механизме и системе государственной власти, включая основы конституционно-правового статуса высшего должностного лица государства.

Значимыми для диссертационного исследования являются посвящённые главе государства монографии О.Е. Кутафина, М.В. Баглая, О.О. Базиной, В.Е. Чиркина, коллективные монографии под авторством А.М. Будаева, С.С. Заикина, С.В. Кабышева, В.В. Комаровой, А.А. Кондрашева, В.А. Лебедева, С.В. Нарутто, В.В. Невинского, А.М. Осавелюк, Е.А. Осавелюк, А.А. Панова, Е.С. Шугриной и под авторством О.Ю. Афанасьева, Е.А. Водянской, Е.А. Кремьянской, М.А. Евстратенковой, К.В.Карпенко, Ю.И. Лейбо, Т.О. Кузнецовой, О.О. Максимовой, А.Г. Орлова, Е.Ю. Павлова, К.А. Половченко, И.А. Ракитской, М.А. Сапроновой.

Имеется ряд диссертационных исследований, затрагивающих конституционно-правовой статус высшего должностного лица, институт президента (под авторством И.Л. Волошенко, Г.В. Дёгтева, Н.С. Ибраева, В.И. Кайнова, И.В. Калинина, Н.А. Кишоян, Н.Е. Колобаевой, О.О. Максимовой, И. Марино, С.В. Березка, В.А. Маршаловой, А.Н. Писарева, Р.А. Сахиевой, В.Н. Суворова, А.Ш. Султанова и др.), а также исследования Н.В. Гавриловой, З.Б. Жуковой, А.В. Зуйкова, И.С. Иксанова, А.М. Осавелюк, А.А. Панова, Д.Н. Петровского, В.Н. Прокофьева, В.И. Радченко, Ж.К. Тасым, О.А. Углановой, А.В. Щипанова и др., посвященные вспомогательным органам при высшем должностном лице государства.

Обстоятельные исследования правового положения Президента Республики Казахстан проведены Б.А. Мухамеджановым, Б.А. Майлыбаевым и В.А. Малиновским в конце XX и начале XXI вв. После проведения основных конституционных реформ, затронувших правовое положение Президента Республики Казахстан (в 2017, 2019, 2022 гг.), ни одного крупного исследования по теме диссертации издано не было.

В казахстанской юридической литературе практически не разработано понятие высшего должностного лица. Имеются лишь отдельные исследования, носящие фрагментарный характер.

Помимо этого, в казахстанской юридической литературе мало изучена проблема соотношения Президента как высшего должностного лица государства и органа государственной власти. Фактически отсутствует критический анализ соотношения этих статусов Президента, не выделяются качественные характеристики Президента как высшего должностного лица государства и высшего органа государственной власти.

В связи с изложенным тема диссертационного исследования нуждается в дальнейшей разработке, основанной на имеющемся опыте её теоретического осмысления и практике конституционно-правового регулирования деятельности высшего должностного лица Республики Казахстан.

Цель диссертационного исследования – выявить проблемы конституционно-правового положения высшего должностного лица Республики Казахстан и выработать предложения, направленные на решение выявленных проблем.

Данной цели были подчинены следующие **задачи диссертационного исследования**:

- рассмотреть современные подходы к определению понятия высшего должностного лица государства, к выделению его признаков, к типологии высших должностных лиц;

- проанализировать положение высшего должностного лица Республики Казахстан в системе органов государственной власти;

- проанализировать институт президентства, место президента в системе разделения властей; историю формирования и развития института Президента Республики Казахстан, системы вспомогательных органов при Президенте, изменения в их конституционно-правовом статусе;

- рассмотреть подходы к определению компетенции высшего должностного лица государства, проанализировать основные группы полномочий Президента Республики Казахстан.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения по поводу формирования и функционирования института высшего должностного лица Республики Казахстан.

Предмет диссертационного исследования – нормативные правовые акты Республики Казахстан и других государств, сформулированные в них правовые нормы и практика их реализации, статистические данные, программные документы, судебная практика, международные документы; научные представления о правовом положении высшего должностного лица государства.

Теоретической основой диссертационного исследования являются работы ученых России, Казахстана и других стран, в том числе диссертационные исследования, авторефераты диссертаций, монографии, научные статьи, учебная и учебно-методическая литература по вопросам конституционно-правового положения высшего должностного лица государства, в том числе конституционно-правового статуса Президента Республики Казахстана.

Нормативную основу диссертационного исследования составили Конституция Республики Казахстан, международные договоры и акты международных организаций, конституционные законы, законы, нормативные правовые акты государственных органов, конституции (основные законы) и иные правовые акты СССР и КазССР, решения их органов государственной власти, конституционные и законодательные акты Российской Федерации и зарубежных государств.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составили судебная практика, сборники статистических и аналитических материалов, материалов научных и научно-практических конференций, семинаров и других мероприятий, обзоры и иные материалы национальных и международных научных и научно-исследовательских институтов и организаций, сведения из официальных информационных ресурсов органов государственной власти Республики Казахстан, зарубежных государств и международных организаций.

Методологическая основа диссертационного исследования. В ходе исследования использован комплекс методов познания: общенаучные методы, в том числе методы индукции и дедукции, анализ и синтез, системный подход, абстрагирование, аналогия, обобщение, вероятностный метод, и частнонаучные методы, включая формально-юридический, сравнительно-правовой методы, метод толкования.

Научная новизна диссертационного исследования определяется следующими обстоятельствами.

Во-первых, впервые после конституционной реформы 2022 года проведено комплексное исследование практики формирования, становления и развития института президентства в Республике Казахстан, что позволило составить обновленное конституционно-правовое представление о конституционно-правовом положении высшего должностного лица Республики Казахстан.

Во-вторых, переработан понятийный аппарат, относящийся к конституционно-правовому статусу высшего должностного лица Республики Казахстан.

В-третьих, в диссертационной работе впервые критически проанализированы новые конституционно-правовые нормы, определяющие полномочия Президента Республики Казахстан, его положение в государственном механизме, систему его вспомогательных органов.

Научная новизна исследования отражается в следующих **основных положениях, выносимых на защиту:**

1. В эволюции конституционно-правового статуса высшего должностного лица Казахстана выделено несколько этапов: 1) учреждение института высшего должностного лица Казахстана (1989 г.); 2) слияние статусов высшего должностного лица, главы государства и главы исполнительной ветви власти (1990-1994 гг.); 3) разделение двух последних статусов при усилении роли института главы государства в системе органов государственной власти (1995-2019 гг.); 4) переход от модели суперпрезидентской республики к президентской республике со снижением политического влияния высшего должностного лица государства (2019 год – настоящее время).

2. Президент Республики Казахстан – это должность, которой присущи некоторые качества должностного лица согласно его нормативному (с точки зрения законодательства Республики Казахстан) определению (в частности, качество представителя или носителя власти). Однако, будучи названным в Конституции Республики Казахстан высшим должностным лицом, Президент Республики Казахстан в строгом смысле оказывается за рамками категории должностного лица в силу его особой правовой природы: он не является государственным служащим и не относится к какому-либо государственному органу.

3. Конституционно-правовое положение Президента Республики Казахстан состоит из взаимосвязанных и взаимозависимых составляющих (лицо, определяющее основные направления внутренней и внешней политики; символ и гарант единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина; лицо, обеспечивающее согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом; верховный главнокомандующий; лицо, выступающее от имени народа и государства; лицо, имеющее ключевые полномочия в отношении конституционных органов), изменения в одном из которых без согласования с другими нару-

шают юридическую логику построения соответствующего конституционно-правового института и приводят к негативным социально-политическим последствиям.

4. Конституционно закреплённый принцип разделения государственной власти в Республике Казахстан на законодательную, исполнительную и судебную ветви не препятствует выделению системы «президентской власти» как условной совокупности государственных органов.

5. Вспомогательные органы при Президенте Казахстана неоднородны по практической роли и правовому положению. Большинство из них обеспечивают реализацию полномочий высшего должностного лица Республики Казахстан (нередко пересекаясь между собой по сферам деятельности), но при этом некоторые в процессе своего развития приобрели новый статус, выходящий за рамки вспомогательного, и были наделены собственной, не связанной с реализацией обеспечительной функции, компетенции. Установлено, что консультативно-совещательные органы при Президенте могут эволюционировать в новые органы государственной власти, способные повлиять на определенные Конституцией отношения между ветвями государственной власти.

6. В законодательстве Республики Казахстан и в казахстанской конституционно-правовой литературе понятие полномочия сводится к правам и обязанностям. Смещение понятий компетенции, полномочий, прав и обязанностей происходит и в отношении высшего должностного лица Республики Казахстан. Предлагается учитывать, что полномочие не может быть сведено к правам и обязанностям, и понимать его как способность совершать юридически значимые действия в интересах уполномочившего субъекта.

7. Сформулированы рекомендации, относящиеся к нормативному закреплению конституционно-правового статуса высшего должностного лица Республики Казахстан. Во-первых, предлагается установить перечень государственных должностей Республики Казахстан (в него должны войти «должностные лица государства», противопоставляемые должностным ли-

цам органов – государственным служащим). Введение перечня таких должностей могло бы повысить определенность положения высшего должностного лица в системе органов государственной власти и должностных лиц государства. Во-вторых, целесообразно установить закрытый перечень полномочий высшего должностного лица Республики Казахстан. В-третьих, предлагается принятие отдельного законодательного акта об Администрации Президента, который сосредоточил бы деятельность Администрации на информировании Президента о выполнении его поручений и на выработке информационно-аналитических документов и закрепил бы за Администрацией полномочия по координации деятельности всех консультативно-совещательных органов при Президенте.

Теоретическая значимость диссертационного исследования. Результаты исследования, сформулированные соискателем выводы и рекомендации могут быть использованы в качестве основы для дальнейшего теоретического осмысления конституционно-правового статуса высшего должностного лица Республики Казахстан, перспектив его развития. Уточнен понятийный аппарат, используемый в конституционно-правовой и иной публично-правовой литературе.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в возможности использования выводов и предложений для совершенствования законодательства о высшем должностном лице государства и в правоприменительной деятельности органов государственной власти. Результаты исследования могут быть также востребованы в качестве основы для научных изысканий в этой области и в преподавании конституционного права Республики Казахстан, конституционного права зарубежных стран, общего конституционного права, теории государства и права и других юридических дисциплин.

Достоверность результатов диссертационного исследования подтверждается использованием комплекса общенаучных и частнонаучных методов, анализом практического материала (законодательства, правоохрани-

менительной практики, статистических данных), апробацией на научно-практических мероприятиях.

Личный вклад автора. Выносимые на защиту результаты получены лично автором; вклад автора в результаты, опубликованные в работах по теме, является определяющим.

Апробация результатов диссертационного исследования.

Основные положения диссертационного исследования нашли свое отражение в выступлениях автора на международных и общероссийских научных конференциях и иных мероприятиях, в том числе на Ломоносовских чтениях (МГУ имени М.В. Ломоносова, 20-29 апреля 2021 г., 11-13 апреля 2023 г.), на международной научной конференции молодых ученых «Современные вызовы юридической науке и практике» (ИГП РАН, 24 июня 2022 г.), на круглом столе «Теория и практика отечественного конституционализма» (ИГП РАН, 24 ноября 2022 г.), на XIX Международной конференции «Государственное управление в новых геополитических и геоэкономических условиях» (МГУ имени М.В. Ломоносова, 5-9 декабря 2022 г.), на международном круглом столе «Проблемы правового регулирования цифровизации публичной власти» (МГУ имени М.В. Ломоносова, 19 апреля 2023 г.).

Ключевые положения диссертационного исследования изложены в 4 научных статьях автора, которые опубликованы в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности.

Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре правовых основ управления факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Структура диссертации состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения и библиографии.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** характеризуются: актуальность исследования, степень разработанности темы исследования, его цель и задачи, объект и предмет, теоретическая, нормативная, эмпирическая и методологическая основы, научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, теоретическая и практическая значимость результатов исследования и их апробация.

Первая глава – «Концептуальные проблемы конституционно-правового положения высшего должностного лица» – посвящена осмыслению понятий высшего должностного лица, конституционно-правового статуса высшего должностного лица, рассмотрению подходов к классификации высших должностных лиц.

В **первом параграфе** («Высшее должностное лицо в конституционном праве») исследованы различные подходы к определению высшего должностного лица, к выделению его отличительных признаков и иных свойств, проблема нормативного определения высшего должностного лица Республики Казахстан, эволюция его конституционно-правового статуса.

Выделены основные этапы развития конституционно-правового статуса высшего должностного лица Республики Казахстан. Рассмотрены ключевые нормативные правовые акты, послужившие для изменения его правового положения. Изучен процесс слияния статусов главы государства, высшего должностного лица и главы исполнительной ветви власти.

В настоящее время легальное определение понятия высшего должностного лица Казахстана отсутствует. Для его конструирования потенциально можно использовать некоторые характеристики нормативного (закрепленного в административном, уголовном законодательстве и законодательстве о государственной службе) понятия должностного лица. Однако поскольку нормы законодательства о государственной службе на высшее должностное лицо Казахстана не распространяются, необходимо

иметь в виду, что формально высшее должностное лицо Республики не является разновидностью должностных лиц, а отделено от них. Предложено воспользоваться опытом Российской Федерации в установлении перечня государственных должностей (в него должны войти «должностные лица государства», противопоставляемые должностным лицам – государственным служащим).

Во втором параграфе («Понятия конституционно-правового статуса и компетенции высшего должностного лица») рассмотрены подходы к определению понятия статуса, правового положения, к выделению видов статуса и его элементов.

Отмечено отсутствие единого подхода к юридической конструкции конституционно-правового статуса субъекта права, рассмотрены разные комбинации элементов его правового статуса.

Показано, что применительно к элементному составу правового статуса государственного органа также отсутствует единое мнение (специалисты выделяют от четырех до шести элементов). Рассмотрены подходы к соотношению конституционно-правового статуса президента и института президента (президентства).

В нормативном выражении конституционно-правовой статус Президента Республики Казахстан раскрывается с двух сторон (функциональные роли и полномочия). Он наделен следующими ролями:

- 1) глава государства;
- 2) высшее должностное лицо;
- 3) лицо, определяющее основные направления внутренней и внешней политики;
- 4) символ и гарант единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина;
- 5) лицо, обеспечивающее согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом;

- б) верховный главнокомандующий;
- 7) лицо, выступающее от имени народа и государства.

Каждой из этих ролей соответствует определенный набор полномочий.

Обосновано, что конституционно-правовой статус Президента Республики Казахстан – сложное образование, состоящее из взаимосвязанных и взаимозависимых элементов. Изменения в составе конституционно-правового статуса Президента, не согласованные с другими его элементами, могут привести к негативным социально-политическим последствиям.

В третьем параграфе («Типология высших должностных лиц») рассмотрены подходы к классификации высших должностных лиц и ее основные варианты.

Использованы следующие основные критерии классификации: территориальный уровень (по данному основанию выделены высшие должностные лица наднационального объединения, государства, региона и местного территориального образования), численный состав (единоличное высшее должностное лицо и коллектив высших должностных лиц), порядок наделения полномочиями (высшее должностное лицо, избранное прямым голосованием или косвенно через выборщиков или иных уполномоченных на это лиц или парламентом государства; монархи с различными вариантами передачи престола; комбинированные варианты), форма правления (монарх – конституционно ограниченный или не ограниченный – и президент).

Показано, что несмотря на то, что в большинстве стран используются традиционные формы глав государств, в некоторых встречаются не поддающиеся унификации варианты. В отношении высшего должностного лица Республики Казахстан можно говорить о наличии некоторых особенностей, которые раскрываются по тексту диссертации.

Вторая глава – «Высшее должностное лицо Республики Казахстан в системе органов государственной власти» – посвящена исследованию положения главы государства в системе высших и местных госу-

дарственных органов, вопросам становления и развития «президентской системы» государственных органов.

В первом параграфе («Глава государства и принцип разделения властей») показано, что исходя из основных положений теории разделения властей, взаимоотношения главы государства с иными органами государственной власти играют одну из ключевых ролей в построении демократического и правового государства с президентской формой правления.

Рассмотрен ход реализации принципа разделения властей и его закрепления в Российской Федерации и Республике Казахстан. Подробно проанализирован процесс имплементации принципа разделения властей в Республике Казахстан, выстраивания системы государственных органов, в том числе эволюция положения Президента по отношению к другим органам государственной власти. Описано изменение статуса высшего должностного лица Республики Казахстан (от Председателя Верховного Совета как высшего должностного лица Казахской ССР к Президенту как главе государства и исполнительной ветви власти и далее формально к исключительно главе государства, но с самыми широкими полномочиями как в исполнительной, так и в законодательной сферах). Проанализирована зарубежная практика положения главы государства в системе государственных органов в связи с реализацией принципа разделения властей.

Выявлено отсутствие единого мнения по поводу отнесения главы государства к определенной ветви власти. Обозначена позиция о выделении особой ветви государственной власти – «президентской власти». Эта позиция подтверждается наличием арбитражно-координационной функции. Она получила конституционное закрепление как в Российской Федерации (Президент «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти») так в Республике Казахстан (Президент «обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом»). Сходная ситуация наблюдается и в некоторых

других постсоветских государствах (Беларусь, Кыргызстан, Узбекистан, Таджикистан и др.). Согласно другому подходу, президент имеет прямое отношение к исполнительной ветви власти.

Проанализирована позиция об особом положении высшего должностного лица Республики Казахстан по отношению к высшим органам других ветвей государственной власти. При этом отмечено наличие связи главы государства с исполнительной ветвью власти.

Рассмотрены эволюция и современное состояние института ответственности Президента Республики Казахстан. Констатируется, что сам порядок привлечения высшего должностного лица Республики Казахстан к ответственности, предусмотренный в Конституции, затрудняет реализацию этой ответственности и, кроме того, не до конца проработан (так, не ясны порядок лишения Президента неприкосновенности, соотношение понятий государственной измены в Конституции и в уголовном законодательстве).

Показано, что Республика Казахстан проходит через очередной этап модернизации системы органов государственной власти (включая институт главы государства) и перераспределения полномочий между ними. Продолжающиеся изменения Конституции, включая процессы повышения самостоятельности Парламента и усиления ответственности Правительства, свидетельствуют о незавершенности развития правового статуса главы государства.

Во втором параграфе («Высшее должностное лицо Республики Казахстан и территориальные государственные органы») исследованы вопросы организации взаимодействия главы государств с местными представительными и исполнительными органами.

Рассмотрен процесс изменения системы местных органов (по Конституции Казахской ССР 1978 года, Конституции Республики Казахстан 1993 года и Конституции Республики Казахстан 1995 года). Выделены этапы развития системы местных органов (до 1993 года, с 1993 г. по 1995 г., с 1995 г. по 2001 г., с 2001 г. по настоящее время).

Показано, что в отношении формирования и деятельности местных исполнительных органов Президент Республики Казахстан играл ключевую роль (основные инициативы по реформированию деятельности местных исполнительных органов управления исходили от Президента), система строилась на основе вертикальной подчиненности. В то же время, местные представительные органы получили определенную самостоятельность (обусловленную организационной обособленностью, наличием местного бюджета и нормативно закреплённой компетенцией). В отношении местных представительных органов высшее должностное лицо Республики Казахстан сохраняет контрольные полномочия.

Третий параграф («Администрация Президента Республики Казахстан и иные вспомогательные органы при нем») посвящен системе вспомогательных органов при Президенте Республики Казахстан.

Показано, что не вполне определенный правовой статус Администрации Президента Республики Казахстан имеет прямую связь с историей развития института единоличного главы государства и расширением его полномочий.

Последовательно рассмотрена история становления и развития данного органа. Началом первого этапа этого развития стало издание распоряжения Президента Казахской ССР от 1 августа 1990 г. о Временном Положении об Аппарате Президента (была заложена основа будущей системы вспомогательных органов при Президенте, центральным из которых сегодня является Администрация). Следующий этап ознаменовался объединением аппаратов Президента и Правительства (Совета Министров Республики) после обретения Президентом статуса главы исполнительной власти. Положение о едином Аппарате было утверждено Постановлением Президента 25 января 1992 г. Новое Положение об Аппарате было утверждено 28 октября 1994 г. (после принятия первой Конституции Республики Казахстан). В положении указывалось, что Аппарат реализует полномочия Президента в части взаимодействия ветвей государственной власти. В свя-

зи с изменением структуры Аппарата и в целях повышения его эффективности 15 марта 1995 г. было утверждено новое Положение. Впервые в Положении было отмечено, что Аппарат Президента – это государственный орган, который образован для «обеспечения деятельности» Президента и «реализации его полномочий». После принятия действующей Конституции Республики Казахстан был издан Указ Президента Казахстана от 20 октября 1995 г. об образовании Администрации Президента, а 24 ноября 1995 г. было утверждено Положение об Администрации Президента. Очередное Положение об Администрации Главы государства было утверждено указом Президента 11 февраля 2002 г. Действующее Положение об Администрации утверждено 11 марта 2008 г.

На основе проведенного анализа названных документов сформулирован ряд выводов.

Во-первых, Администрация высшего должностного лица Республики Казахстан стала ключевым вспомогательным органом с потенциально высокими возможностями влияния на деятельность других государственных органов, в том числе органов государственной власти. Логическим результатом расширения полномочий высшего должностного лица Казахстана явилось формирование «теневого» центра принятия практически всех важных государственных решений.

Во-вторых, с учетом конституционной реформы 2022 года рекомендовано принятие отдельного законодательного акта об Администрации Президента Республики Казахстан, в котором предложено акцентировать её деятельность на информировании Главы государства о выполнении поручений и на выработке информационно-аналитических документов.

Помимо Администрации Президента исследован правовой статус других вспомогательных органов, в том числе консультативно-совещательных советов и комиссий, Совета Безопасности, Ассамблеи народа Казахстана, Высшего Судебного Совета Республики Казахстан. Выявлена их неоднородность (большинство из них обеспечивают реализацию полномочий Пре-

зидента Республики Казахстан, однако некоторые де-факто стали играть значительную роль в государственном управлении). Показано, что организационно-правовая форма вспомогательных органов может существенно меняться, с корректировкой структуры и штатной численности.

Третья глава – «Компетенция высшего должностного лица Республики Казахстан» – посвящена исследованию состава элементов компетенции высшего должностного лица, оснований классификации его полномочий и их содержания.

В первом параграфе («Элементы компетенции высшего должностного лица государства») рассмотрены подходы к определению составных элементов компетенции органов власти.

Ключевыми элементами компетенции считаются предметы ведения и полномочия. К определению соответствующих понятий единого подхода не сложилось. В отношении предметов ведения многие ученые склоняются к тому, что это определенные общественные отношения, круг дел (или деятельности), сфера или области жизни или регулирования и др. В отношении полномочий доминирует позиция, согласно которой определение сведено к правам и обязанностям («правообязанностям»).

Такое понимание нашло свое отражение и в законодательстве. Показано, что определение полномочий через права и обязанности присутствует в нормативных правовых актах как Российской Федерации, так и Республики Казахстан. Анализ законодательства также показал необходимость дальнейшего уточнения использования слов «задачи», «полномочия», «права», «обязанности» и «функции».

Отмечено, что между полномочиями и правами и обязанностями существует связь: реализация полномочий подразумевает определенные действия по осуществлению прав и обязанностей в интересах определенного субъекта, то есть полномочие и права и обязанности связаны как явления, но не имеют логического пересечения как понятия. Предложено использовать в законодательстве Республики Казахстан слово «полномочие» в зна-

чении способности совершать юридически значимые действия в интересах уполномочившего субъекта.

Во **втором параграфе** («Типология полномочий высшего должностного лица государства») рассмотрены основания классификации полномочий и соответствующие их виды.

Показано, что ученые классифицируют полномочия по разным основаниям (например, по функциям, по вопросам взаимоотношения с другими государственными органами, по предметной деятельности, по ветвям государственной власти). Встречаются нетипичные классификации полномочий (например, деление их на внутренние и внешние; на исключительные и неисключительные; на самостоятельные (автономные) и связанные с деятельностью иных органов государственной власти; на «прерогативные» и «сбалансированные»; на полномочия, которые высшее должностное лицо реализует лично и которые реализует, иницируя деятельность других органов государственной власти; на конституционные и «скрытые» конституционные; на законодательно установленные и «подразумеваемые»; на императивные и диспозитивные и др.). Рассмотрена проблема так называемых «иных полномочий» главы государства, проблема закрытого и открытого перечня полномочий.

На основании проведенного анализа сделан вывод, что применительно к Президенту Республики Казахстан наибольшую практическую значимость играют типология полномочий по сферам деятельности с сочетанием функционального подхода.

В **третьем параграфе** («Развитие системы полномочий высшего должностного лица Республики Казахстан») рассмотрены основные нормативно закрепленные группы полномочий высшего должностного лица Республики Казахстан (внешнеполитические полномочия; полномочия в области обеспечения обороноспособности и безопасности государства; полномочия в отношении различных государственных органов; полномочия, касающиеся республиканского референдума; иные полномочия).

На основании анализа представленных групп полномочий сформулирован ряд выводов.

Во-первых, по причине многообразия полномочий Президента Республики сложно использовать основной (функциональный) подход как единое основание классификации его полномочий. На практике в группировке полномочий использовано несколько оснований классификации (функции главы государства, сфера деятельности, связь с другими государственными органами и т.д.).

Во-вторых, для всех закрепленных в Конституции групп полномочий Президента Республики Казахстан характерно формальное законодательное расширение. Это в основном объясняется их детализацией и конкретизацией. Подобное расширение в целом не ведет к увеличению объема полномочий, но потенциально может привести, во-первых, к фактическому, не предусмотренному Конституцией расширению полномочий и, во-вторых, к противоречию норм о полномочиях главы государства.

В-третьих, в наибольшей степени детализации и конкретизации подверглись полномочия Президента в отношении Парламента и Правительства Республики. Президент имеет самые широкие полномочия в отношении Правительства, затрагивающие как вопросы его формирования и непосредственной работы, так и вопросы прекращения его деятельности. Глава государства обладает обширными полномочиями в сфере деятельности Парламента, включая законотворческий процесс. Высокая степень вовлеченности главы государства в деятельность этих органов, вероятно, объясняется обозначенным в Конституции положением главы государства. Сокращение его роли в указанной системе может привести к деструктивным последствиям (примером могут служить январские события 2022 года).

В-четвертых, в большинстве случаев полномочия Президента реализуются не напрямую им самим, а посредством поручений должностным лицам и государственным органам. Кроме того, ряд ключевых государственных органов прямо подчинен и подотчетен Президенту, и, таким об-

разом, их полномочия условно можно также считать полномочиями высшего должностного лица Республики Казахстан.

В-пятых, большинство групп полномочий главы государства в Конституционном законе неоднократно изменялись и дополнялись. Некоторые изменения и дополнения были результатом проведенных конституционных реформ. При этом изменения полномочий главы государства позиционировались как повышение роли и высшего представительного органа Республики, и маслихатов, и как перераспределение полномочий между органами государственной власти, и как децентрализация государственного управления и т.п. Исследование норм Конституции, Конституционного закона о Президенте и других правовых актов показало неоднозначность данной позиции. Так, изменение тех или иных норм, повышающих самостоятельность парламента Республики, нивелировалось иными нормами. Многочисленные изменения и дополнения и Конституции, и Конституционного закона, и иных актов не привели к существенному снижению роли главы государства в системе органов государственной власти.

В заключении подведены основные итоги диссертационного исследования, сделаны выводы и обобщения по вопросам конституционно-правового статуса высшего должностного лица Республики Казахстан, сформулированы рекомендации.

III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Работы, опубликованные в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ имени М.В. Ломоносова по специальности:

1. Тебаев Д.Б. Высшее должностное лицо государства в системе органов государственной власти // Пробелы в российском законодательстве. 2022. Т. 15. № 7. С. 64-70. (0,6 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 0,274).

2. Тебаев Д.Б. Администрация высшего должностного лица Республики Казахстан: историко-правовой аспект // Право и государство: теория и практика. 2022. № 11 (215). С. 81-83. (0,5 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 0,166).

3. Тебаев Д.Б. Вспомогательные органы при Президенте Республики Казахстан: эволюция и современное состояние // Вестник Российской правовой академии. 2022. № 4. С. 108-115. (0,6 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 0,285).

4. Тебаев Д.Б. Президент Республики Казахстан как высшее должностное лицо государства // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 3. С. 51-55. (0,5 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 1,559).